



**Derecho al
desarrollo sostenible**

Informe sobre pobreza y desigualdad: más pobres que hace 10 años

Daniel Bogado Méndez
Centro de Estudios Paraguayos
"Antonio Guasch" (Cepag)

El gobierno anunció en setiembre de 2005 que la pobreza disminuyó entre agosto de 2003 y diciembre de 2004. Sin embargo, los niveles de pobreza actuales son aún superiores a los de 1995, año en que se inició un aumento sostenido de la pobreza. Diez años más tarde, aún estamos más pobres y nadie puede asegurar que la tendencia a la disminución de la pobreza de los últimos dos años se mantenga.

INTRODUCCIÓN – CONCEPTOS

Podemos definir la pobreza¹ como un estado de privación o carencia que impide a la persona o a las familias desarrollarse plenamente en todas las esferas de la vida, involucrando también no solo la falta de acceso a oportunidades y servicios en general, sino incluso la falta de conocimiento y posibilidades de ejercer los derechos adquiridos por ley. Dichas carencias pueden ser vistas desde tres perspectivas: la del ingreso, la de las necesidades básicas insatisfechas y la de las capacidades. En este análisis se utilizan las mediciones realizadas por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Dgeec), basada en la perspectiva del ingreso. Específicamente se utilizan datos del último informe publicado (setiembre de 2005) por la Dgeec, denominado “Medición de la pobreza. Encuesta Permanente de Hogares 2004” (EPH 2004).

Sobre la base de las Encuestas de Hogares, la Dgeec estima las proporciones de población en situación de pobreza, a través del método de la línea de pobreza que define a la **población pobre** como aquel conjunto de personas cuyo nivel de bienestar (expresado a través del ingreso) es inferior al costo de una canasta básica de consumo (conjunto de bienes y servicios que satisface los requerimientos mínimos para la sobrevivencia humana). El costo de esta canasta se denomina línea de pobreza².

Cuadro 1. PARAGUAY. Valor mensual de la canasta básica de consumo (guaraníes de octubre del 2004)

| Dominio geográfico | Canasta básica de consumo | | Tamaño familiar (Número de miembros por hogar) | Canasta básica de consumo | |
|--------------------|-----------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|
| | Alimentaria (línea de pobreza) | Total (línea de pobreza) | | Alimentaria (línea de pobreza) | Total (línea de pobreza total) |
| Asunción | 168.964 | 358.822 | 4,3 | 727.733 | 1.545.457 |
| Central urbano | 167.074 | 355.181 | 4,2 | 708.701 | 1.506.621 |
| Resto urbano | 126.807 | 223.469 | 4,2 | 533.132 | 939.526 |
| Rural | 87.269 | 135.000 | 4,7 | 410.189 | 634.539 |
| País | 124.422 | 232.028 | 4,4 | 550.479 | 1.026.562 |

Nota: Las líneas de pobreza a nivel de país y de una familia típica de cada dominio sólo son referenciales debido a que para las mediciones de la pobreza se utilizan líneas a nivel per cápita de cada dominio. Una Canasta Básica cubre los requerimientos nutricionales mínimos de la población de cada dominio.

Fuente: Dgeec. EPH 2004.

¹ Serafini, Verónica. “Conceptos y medición de la pobreza. Algunos aportes conceptuales”. Exposición realizada en el primer Seminario de Capacitación sobre Conceptos, Realidad y

Las líneas de pobreza para el año 2004 muestran que el costo mensual *por persona* de una canasta básica de consumo (línea de pobreza total) en Asunción es 2,7 veces más que en el área rural (G. 358.822 vs. G. 135.000, respectivamente, a octubre de 2004). Además puede observarse que en promedio la canasta básica de consumo alimentaria (línea de pobreza extrema) tiene un costo mensual por hogar de **G.550.479** (de octubre de 2003), y que la línea de pobreza total es de **G.1.026.562** (de octubre de 2003).

MEDICIÓN Y ESTIMACIÓN DE LA POBREZA

De acuerdo a la EPH 2004, la pobreza afecta a unas 2.232.868 personas, que representan el 39,2% de los habitantes del país, mientras que cerca de un millón de personas (17,1%) se encuentran en la pobreza extrema o indigencia debido a que sus ingresos son inferiores al costo de una canasta básica de consumo alimentaria (ver cuadro 2). En otras palabras, dos de cada cinco habitantes del país se encuentran en situación de pobreza, y casi uno de cada cinco personas se encuentra en la indigencia, es decir, aunque gaste todos sus ingresos en comprar alimentos, no conseguiría satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos en términos de contenido calórico y proteico. En palabras más crudas, están mal nutridos, desnutridos o directamente pasan hambre.

Gráfico 1: PARAGUAY. Población total y población pobre. EPH 2004.

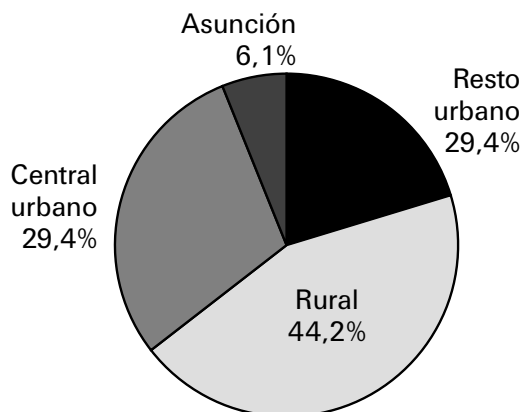


Fuente: Dgeec. EPH 2004.

Causas de la Pobreza en Paraguay (11-abril-2005). Mesa de Pobreza. Campaña "Paraguay Sin Excusas contra la Pobreza". 2005.

² La línea de pobreza generalmente se construye estimando primero el costo de una canasta básica de alimentos cuyo contenido calórico y proteico satisfaga los requerimientos nutricionales, para luego añadirle el costo de la canasta básica no alimentaria (compuesta de otros bienes y servicios esenciales relacionados con la vivienda, vestido, educación, entre otros). El costo mensual por persona de la canasta de alimentos se denomina línea de pobreza extrema y el de la canasta total, línea de pobreza total.

Cuadro 2: PARAGUAY. Población total y población pobre según área de residencia.



Fuente: STP/Dgeec. EPH 2004.

Analizando las cifras por áreas de residencia, se observa que la pobreza afecta al 38,4% de los habitantes de las áreas urbanas del país, mientras que de los habitantes del área rural, el 40,1% es pobre. Sin embargo, si observamos las cantidades de personas correspondientes a estos porcentajes (1.245.999 personas pobres en el área urbana y 986.869 en el área rural), se concluye que **la mayor cantidad de pobres se encuentra en el área urbana del país.**

La EPH 2004 también revela que la pobreza en el área rural es más profunda, ya que el ingreso promedio de los pobres del área rural sólo cubre el 58,3% del costo de la canasta básica de consumo, mientras que en Asunción y Central urbano cubre el 61,7%. Por otra parte, el *ingreso promedio a nivel país de los pobres extremos* sólo cubre sólo el 66,1% del valor de la canasta básica de alimentos, variando esta proporción en los ámbitos rural y urbano entre 63,2% y 70,1%, respectivamente.

Del total de la población pobre, el 6,1% reside en Asunción, el 29,4% se concentra en el Central urbano, y el resto urbano aglutina al 20,3% y el 44,29% vive en áreas rurales.

Gráfico 2: PARAGUAY. Distribución porcentual de la población pobre por área y dominio de residencia, 2004.

| Área de residencia | Población total | Población pobre* | % población pobre* | Población pobre extrema | % población pobre extrema |
|--------------------|-----------------|------------------|--------------------|-------------------------|---------------------------|
| Total país | 5.701.675 | 2.232.868 | 39,2 | 974.403 | 17,1 |
| Área urbana | 3.241.503 | 1.245.999 | 38,4 | 413.470 | 12,8 |
| Asunción | 509.190 | 136.207 | 26,7 | 37.364 | 7,3 |
| Central urbano | 1.331.170 | 655.783 | 49,3 | 191.097 | 14,4 |
| Resto urbano | 1.401.143 | 454.009 | 32,4 | 185.009 | 13,2 |
| Área rural | 2.460.172 | 986.869 | 40,1 | 560.933 | 22,8 |

Fuente: Dgeec. Encuesta Permanente de Hogares 2004.

* Incluye pobres extremos y no extremos.

La población en situación de **extrema pobreza** llega a los 974 mil personas aproximadamente, afectando más al área rural (al 22,8% de sus habitantes) que al urbano (al 12,8%). El mayor número de pobres extremos también se encuentra en el área rural, albergando a 561 mil de ellos (57,6%).

Evolución de la pobreza en Paraguay entre 1994 y 2004

En el cuadro 3 se observa la evolución de la pobreza durante un poco de más de una década. Tomando como base el año 1995, se puede observar que la pobreza ha tenido un aumento sostenido hasta el 2002, año en que alcanza su máximo valor afectando al 46,4% de la población total del país. Entre 1995 y 2002 la pobreza en Paraguay aumentó de 30,3% a 46,4% y la pobreza extrema pasó de 13,9% a 21,7%. Las Encuestas de Hogares de 2003 y 2004 registran una disminución de la pobreza total, con cifras de 41,4% y 39,2%, respectivamente, y la pobreza extrema con cifras de 20,1% y 17,1%, respectivamente.

Por otra parte, esta disminución de la pobreza registrada desde el 2003, año en que accede al gobierno Nicanor Duarte Frutos, ha levantado suspicacias “en un país en que todo es sospechoso y nadie cree en nada”, según el analista económico Pablo Herken³. El citado analista afirma que “si se mira la disminución de los niveles de pobreza del 2004 con los ojos del 2005 -y ya pasaron prácticamente nueve meses- la sensación de que hay un divorcio entre los datos y la realidad será muy fuerte”.

³ Herken Krauer, Pablo Alfredo. “En el 2004 bajó el nivel de pobreza, aunque usted no lo crea”. Artículo publicado en el diario Última Hora, sección “Economía, domingo, 25 de setiembre de 2005.

Cuadro 3: PARAGUAY. Evolución de la pobreza de 1994 a 2004 según área de residencia.

| Área de residencia / status de pobreza | Años | | | | | | | | |
|-------------------------------------------|------|------|------|---------|------|---------|------|------|------|
| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997/98 | 1999 | 2000/01 | 2002 | 2003 | 2004 |
| TOTAL | | | | | | | | | |
| Pobres extremos | s.d. | 13,9 | s.d. | 17,3 | 15,5 | 15,6 | 21,7 | 20,1 | 17,1 |
| Pobres no extremos | s.d. | 16,4 | s.d. | 14,8 | 18,2 | 18,3 | 24,6 | 21,3 | 22,1 |
| URBANA | | | | | | | | | |
| Pobres extremos | 26,9 | 23,7 | 21,2 | 23,1 | 26,7 | 27,6 | 43,2 | 39,8 | 38,4 |
| Pobres no extremos | 7,8 | 6,8 | 4,9 | 7,3 | 6,1 | 7,1 | 14,6 | 13,4 | 12,8 |
| Pobres no extremos | 19,1 | 16,9 | 16,3 | 15,9 | 20,6 | 20,5 | 28,6 | 26,4 | 25,7 |
| RURAL | | | | | | | | | |
| Pobres extremos | | 37,2 | | 42,5 | 42 | 41,2 | 50,5 | 43,4 | 40,1 |
| Pobres extremos | s.d. | 21,4 | s.d. | 28,9 | 26,5 | 25,6 | 31,1 | 28,7 | 22,8 |
| Pobres no extremos | s.d. | 15,8 | s.d. | 13,7 | 15,4 | 15,7 | 19,4 | 14,7 | 17,3 |
| Total país | s.d. | 30,3 | s.d. | 32,1 | 33,7 | 33,9 | 46,4 | 41,4 | 39,2 |

Fuente: Dgeec - EPH 2004

Herken afirma que “en el periodo 2003-2004 se dio una suma de factores internos y externos que influyeron positivamente en la marcha económica del país -y consecuentemente en las condiciones sociales de la población más necesitada”.

Sin embargo, “aun con los resultados positivos del 2003-2004 todavía estamos en peor situación que en años anteriores”, ya que la cifra actual de la pobreza total es casi 10% mayor a la que teníamos en 1995. “Queda, por lo tanto, un largo camino que recorrer para simplemente volver a estar como estábamos en 1995”. Pero, desafortunadamente, para Pablo Herken “en el 2005 fueron más los factores negativos que los positivos afectando desfavorablemente el ritmo de crecimiento económico, la generación de empleo, el costo de la canasta básica familiar, con lo cual puedo asumir como mínimo un ‘frenazo’ en los menores niveles de pobreza este año, y no puedo descartar la suba de los niveles de pobreza. Pero eso lo sabremos recién en el 2006”.

Al observar el cuadro 3 por área de residencia, se aprecia la misma tendencia creciente, ya que la pobreza aumentó tanto en el área rural -de 42% (1999) a 50,5% (2002) y disminuyó a 40,1% (2004)- como en el área urbana -de 26,7% (1999) a 43,2% (2002) y disminuyó a 38,4% (2004).

Sin embargo, el aumento no es similar en ambas áreas: mientras que en el área rural la pobreza, aunque tuvo un gran aumento, disminuyó a niveles similares, incluso un poco por debajo de la cifra inicial de 1999, en el área urbana el aumento muy fuerte sufrido en ese corto

tiempo, entre el año 1999 y el 2002 (16,5%), no se reduce a los niveles anteriores, quedando 11,7% por arriba de la cifra del año 1999. Por tanto, se puede concluir que la tendencia creciente de la pobreza a nivel nacional es producto de lo que está ocurriendo en el área urbana más que en el área rural. Esto se refleja mejor al observar los datos de pobreza extrema que, en el periodo 1999-2004, disminuyó de 26,5% a 22,8% en el área rural y aumentó de 6,1% a 12,8% en el área urbana.

En casi la totalidad de los departamentos del país se han incrementado los niveles de pobreza en el período 2001-2003 (ver Encuesta Integrada de Hogares (EIH)⁴ 2000/01 y EPH 2003) alcanzando cifras que varían entre 25,9% en Asunción y 55,4% en San Pedro. En el mismo periodo, en Misiones la pobreza aumentó de 33,7% a 48%. El aumento más significativo se dio en el departamento Central, donde la pobreza pasó de 28,2% a 46,5%. Según la EPH 2003, los departamentos más pobres del país, en 2003 eran Concepción, San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Misiones y Canindeyú.

Según la EPH 2003 y la EPH 2004, el factor principal que influyó en el aumento de la pobreza entre 1999 y 2004 fue la disminución de los ingresos en términos reales, principalmente en “el área urbana, ya que la misma fue la que experimentó una importante caída en los niveles de ingresos reales en los últimos cinco años, lo que explica el fuerte incremento de los niveles de pobreza en todos los dominios urbanos” (EPH 2003). Destaca además que la economía paraguaya en su conjunto se halla en una fase de estancamiento económico, “con una tasa promedio de crecimiento anual en el período 1999-2004 de apenas 0,8%, muy por debajo del crecimiento estimado de la población en el mismo periodo (2,2%)” (EPH 2004).

La desigualdad en Paraguay

El aumento de la desigualdad también contribuyó al aumento de la pobreza. Una de las razones de la persistencia de los altos niveles de pobreza radica en la inequitativa distribución de los ingresos entre la población”. En 2003, el 10% más rico de la población concentraba el 43,9% de los ingresos, mientras que, en el otro extremo, el 40% de la población más pobre sólo alcanza a percibir el 9,6%. En 2003, en promedio **el ingreso del 10% más rico es 47 veces más que el ingreso del 10% más pobre**. Esta relación de ingresos promedios disminuyó a 37 en 2004, según la EPH 2004.

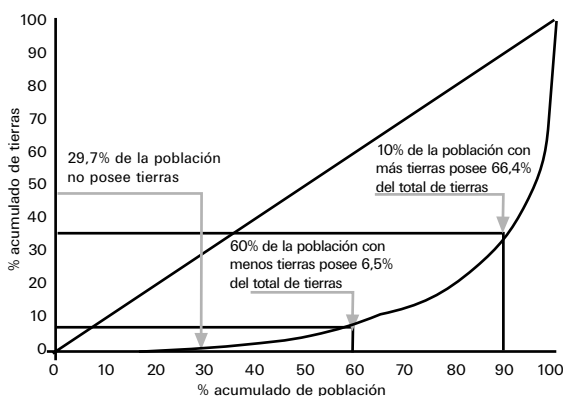
La desigualdad en la distribución del ingreso es confirmada por otra fuente. El Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que reporta el estado de

⁴ Dgeec. EIH 2000/01.

diversas variables relacionadas con las condiciones de vida a nivel mundial, toma como índice de desigualdad la relación de la participación en los ingresos o consumo del 10% más rico respecto al 10% más pobre. Según el índice de desigualdad del Informe sobre Desarrollo Humano⁵ 2005, Paraguay es el cuarto país más desigual del mundo y el primero en América (cuadro 15, págs. 294-296).

La concentración de tierras en Paraguay también muestra la gran desigualdad existente, en este caso en el acceso a los recursos productivos. Según la EIH 1997/8, el 10% de la población con más tierras concentra el 66,4% del total de tierras, mientras que el 60% de la población con menos tierra sólo posee el 6,5%, y un 29,7% de la población no posee tierras.

Paraguay rural. Distribución de las tierras 1997/98.



Fuente: Dgeec. EIH 1997/98.

Otro indicador de desigualdad es el acceso a los servicios básicos. Según la EPH 2004, menos del 30% de los hogares pertenecientes al 20% más pobre de la población tiene acceso al abastecimiento de agua potable a través de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (Essap) o el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa), y prácticamente ninguno tiene acceso a los servicios de alcantarillado sanitario y telefonía fija. “Esto contrasta con el acceso a los servicios básicos que tienen los hogares del quintil más rico de la población, pues 60% o más de ellos tienen acceso a los servicios de Essap o Senasa, de telefonía móvil o de recolección de basura. Alrededor del 46% tiene acceso a los servicios de telefonía fija y una cuarta parte de ellos cuenta en sus hogares con el servicio de alcantarillado sanitario”.

⁵ PNUD. “Informe sobre Desarrollo Humano 2005”. Grupo Mundi-Prensa. Madrid, España. Tomado de <http://hdr.undp.org>

“Cerca del 17% de la población perteneciente al quintil más pobre no sabe leer ni escribir y el 67% de ellos tiene seis o menos años de estudios. En tanto, menos del 4% de la población perteneciente al quintil más rico no sabe leer ni escribir y algo más del 50% tiene 10 o más años de estudios” (EPH 2004). En promedio, los hogares más pobres se hallan integrados por seis miembros, a diferencia de los hogares más ricos, que en promedio cuentan con tres integrantes, comprobándose que la presencia de niños en los hogares, en promedio, es mayor en los hogares de los quintiles de menores ingresos (EPH 2004).

Finalmente, el acceso a las tecnologías de la informática, y en el acceso a la red de redes, es mínimo. Según datos del Censo 2002, sólo el 6,4% de las viviendas del país tiene una computadora. En el área urbana, este porcentaje sube a 10%, pero en el área rural sólo el 1,2% de las viviendas poseen una PC. Sólo 1,4% del total de viviendas del país tiene un computador conectado a internet. En el área rural este porcentaje baja a 0,2% de las viviendas.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estimación de su cumplimiento en Paraguay

En el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), Paraguay se comprometió –al igual que otros 172 miembros de las Naciones Unidas– a “reducir a la mitad el número de personas que viven en condiciones de extrema pobreza” (Meta 01 del Objetivo 1) para el año 2015.

Sin embargo, el panorama descrito indica que Paraguay, antes que acercarse a la meta de reducir a la mitad la proporción de personas en extrema pobreza, se aleja de ella, ya que en 2000/1 la pobreza extrema afectaba al 15,6% de la población y en 2004 todavía afecta al 17,1%.

El informe sobre los ODM en Paraguay, elaborado en el año 2003 por la representación del Sistema de las Naciones Unidas en nuestro país, estima como “improbable” el cumplimiento del Objetivo 1 para el año 2015, debido principalmente a la “muy lenta mejoría” en el estado de las condiciones de apoyo para el logro de las metas (ver pág. 13).

No obstante, en la coyuntura actual existe una potencialidad de cumplimiento de gran parte de los objetivos, en la medida en que éstos se constituyan en prioridades nacionales, mediante decisiones políticas que permitan mejorar sustancialmente los índices de desarrollo del país.

El Proyecto Gasto Social en el Presupuesto, llevado a cabo por tres agencias del Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay –PNUD, el

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa)–, con respecto a la priorización del gasto social concluye que “Paraguay tiene recursos porque el aumento presupuestario de la recaudación es superior a lo que estamos mencionando como requerimiento. De modo que si se sigue manteniendo esa capacidad recaudadora y se orientan bien esos recursos, se priorizan hacia la misión social, las posibilidades (de cumplimiento de los ODM) son factibles para Paraguay (...). Paraguay es un país factible en términos sociales⁶”.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- En los últimos años el Estado paraguayo ha realizado intentos por combatir la pobreza⁷, y cuenta con un marco legal e institucional⁸, así como con propuestas escritas con carácter de planes y estrategias para lograr lo propuesto, destacándose la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza y la Desigualdad (Enrepd), y el Plan “Jahapo’o Teko Asy”⁹. También cuenta con recursos, no solo internos, sino también externos, para llevar a cabo los objetivos establecidos.

Sin embargo, aunque la Enrepd constituye uno de los medios que reflejan los esfuerzos iniciales para resolver los problemas inmediatos y, a la vez, avanzar hacia cambios de transformación estructural de mediano y largo plazos, en el ámbito de la lucha contra la pobreza, y el Plan “Jahapo’o Teko Asy” cuenta incluso con metas intermedias, a fin de poder realizar el seguimiento y control de los objetivos propuestos. Ambos documentos generados en ámbitos institucionales carecen de un estatus oficial, ya que el gobierno actual no ha tomado una postura oficial asumiendo, al menos, uno de ellos como su guía orientadora de las medidas de política necesarias en la lucha contra la pobreza. Este hecho refleja la falta de voluntad real del gobierno por encausar de manera clara, firme y sostenida la lucha contra la pobreza y permite que subsistan más de 20 instituciones públicas que desarro-

⁶ Lic. Julio Manuel Fernández Frutos, coordinador técnico del “Proyecto Gasto Social en el Presupuesto. Presentación realizada en el tercer Seminario de la Mesa de Pobreza de la campaña “Paraguay Sin Excusas Contra la Pobreza”. Junio de 2005.

⁷ En el informe final de la Mesa de Pobreza de la Campaña “Paraguay Sin Excusas Contra la Pobreza” se incluye el análisis de los avances realizados en el país en cuanto a las propuestas, medidas y acciones tomadas para combatir la pobreza. Ver “Contrainforme. Informe de la Sociedad Civil sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Setiembre de 2005.

⁸ Se destacan como entidades orientadoras de la política social a la STP, la Secretaría de Acción Social (SAS), el Gabinete Social y la Dirección del Plan de la Estrategia de Lucha contra Pobreza (Diplanp).

⁹ Una discusión más detallada de la Enrepd elaborada por la SAS y del plan “Jahapo’o Teko Asy” de la Diplanp se presenta en el artículo “La pobreza, acciones gubernamentales y desafíos para una política coordinada”. Leticia Carosini. Revista Acción n° 259, noviembre de 2005.

llan programas y proyectos en el ámbito del combate a la pobreza sin ninguna coordinación entre sí, con el consecuente desperdicio de recursos humanos y financieros. Este hecho, a su vez, se presta a la manipulación política de los beneficiarios y la utilización prebendaria de los recursos.

Del análisis anterior se desprende la necesidad de que el Estado paraguayo asuma oficialmente una estrategia clara de lucha contra la pobreza, que oriente las medidas de política necesarias y direcciona los esfuerzos de la sociedad para superar este flagelo incompatible con la dignidad y los derechos humanos.

- De igual forma, es imprescindible ordenar las instituciones del sector y establecer un órgano rector de la política social capaz de marcar un rumbo y con suficiente fortaleza para implementar la estrategia escogida para hacer frente a la pobreza.
- Respecto a los recursos y la sostenibilidad de la política social, Carosini¹⁰ advierte que los programas y proyectos de lucha contra la pobreza considerados en la Enrepd y, especialmente, los del plan “Jahapo’o Teko Asy”, se encuentran financiados con recursos externos y, en menor medida, con recursos presupuestarios, por lo cual no solo cabe analizar su relación con el incremento de la deuda externa, sino también con la posibilidad de que sean sostenibles y autofinanciados a mediano y largo plazo, determinando su eficiencia, eficacia e impacto social.

El Estado paraguayo debe mantener y mejorar la capacidad recaudadora, pero con un criterio de progresividad –el que tiene más, debe pagar más– y, sobre todo, debe orientar esos recursos hacia el sector social más carenciado, no sólo para que los programas puedan autofinanciarse a mediano y largo plazos, sino para cumplir con el deber y la obligación de la distribuir de la riqueza generada entre todos los habitantes del país para que cada vez más personas puedan acceder a los beneficios del progreso y del desarrollo.

- La política social debe garantizar la cobertura universal de servicios sociales básicos, como educación, salud, acceso a agua potable, etc., y al mismo tiempo establecer mecanismos de discriminación positiva para compensar las desventajas producidas por la situación de exclusión social, que permita el acceso a los pobres a estos servicios universales.
- En su artículo citado, Pablo Herken afirma que “los reales, verdaderos y positivos cambios en los niveles de pobreza de un país requieren de un tiempo largo y de maduración continua de más

¹⁰ Carosini, Leticia. “La pobreza, acciones gubernamentales y desafíos para una política coordinada”. *Revista Acción* n° 259, noviembre de 2005, Asunción, Paraguay.

de una década como mínimo para que el bienestar de los pobres se consolide con fuerza y no esté bailando al compás de simples coyunturas buenas y malas o de los cambios de gobierno que no permitan el mantenimiento de políticas públicas o de Estado enfocadas a enfrentar el problema de la pobreza sobre la base de economías reformadas, modernas, competitivas y abiertas al mundo”¹¹.

En conclusión, la política social debe estar orientada a combatir las causas de la pobreza y la desigualdad, y no sólo paliar sus efectos. Para esto debe avanzar hacia el establecimiento de políticas de Estado consistentes y de largo plazo, con objetivos, metas y cronogramas bien definidos, con una asignación apropiada de recursos, que establezcan condiciones claras que permitan la creación de empleo formal y de calidad. Estas políticas de Estado deben estar basadas en amplios consensos no sólo con actores políticos, sino también con sectores sociales.

Paraguay cuenta con recursos legales, institucionales, humanos y financieros, tanto en el sector público como en el privado, para lograr con éxito la reducción de pobreza que se ha profundizado en los últimos tiempos. Sólo falta, como catalizador de estos factores, la voluntad firme y perseverante, expresada en obras y no en discursos y planes que no pasan del papel, de buscar el mejoramiento de la calidad de vida de paraguayas y paraguayos.

¹¹ Herken agrega: “en nuestro caso, es aún muy prematuro afirmar que Paraguay como país esté con la decisión y la capacidad de mantener políticas de Estado con eficacia y eficiencia. Que los niveles de pobreza hayan bajado desde agosto del 2003 a diciembre del 2004 -así indican los resultados de las encuestas no asegura la persistencia de la tendencia favorable. Y si tomé el periodo de gobierno nicanorista como etapa de comparación con respecto al ‘piso’ del 2002, no lo hice para propagandizar la gestión oficial, sino más que nada para que el nicanorismo sepa que no basta con superar lo peor en décadas sino que regresar a niveles de pobreza mucho mejores que los existentes en 1995 y realmente humanamente aceptables”.

Desarrollo rural: sigue postergada la reglamentación de Estatuto Agrario y del Indert

Walter Lezcano

Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (Cectec)

El desarrollo rural en Paraguay, en especial el referido a la generación de oportunidades de bienestar para las familias campesinas, es un tema aún pendiente. Y si analizamos el acceso a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, el déficit es aún mayor.

INTRODUCCIÓN

Toda sociedad se rige por normas, reglamentos traducidos en leyes, ordenanzas, etc. Paraguay –como nación soberana– no está exenta de esta regla, aunque en la práctica su aplicación guarda mucho que desear entre lo que es actualmente con el deber ser.

Históricamente, los asentamientos y las comunidades rurales fueron organizándose a partir de ocupaciones y movilizaciones espontáneas, algunas de carácter pacífico y otras con características de enfrentamientos entre intereses contrapuestos.

Los sucesivos gobiernos y –por qué no decirlo– la mayoría de los sectores vinculados al área rural no han encontrado los mecanismos y las formas de hacer frente de manera eficiente a la problemática del desarrollo de las comunidades campesinas y de las familias rurales.

Sin embargo, cuando se debaten los temas rurales, por lo general en momentos de crisis y de tensiones, las ideas y las formulas de solución surgen por doquier. Unos más que otros se esfuerzan y demuestran lo fácil que es encarar la problemática rural, solución que nunca llega tal como debería ser.

Y mientras la sociedad debate y los gobernantes proponen formulas y presentan las alternativas mágicas, aumenta la pobreza rural y la desnutrición infantil y materna, se desperdician recursos financieros, se degrada el medio ambiente y muy pocas veces son tenidas en cuenta o se cumplen las leyes hechas para solucionar tales efectos.

Nos interesa abordar esta problemática desde la perspectiva del cumplimiento por parte del gobierno de sus obligaciones y responsabilidades en relación al desarrollo rural. Para ello nos proponemos plantear aspectos no alcanzados por los organismos gubernamentales responsables de hacerlo a partir del análisis de las normas establecidas en el Estatuto Agrario y el organismo de aplicación, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert).

LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y EL DERECHO DE LOS CAMPESINOS Y CAMPESINAS

El Estatuto Agrario reglamenta el desarrollo rural en relación a la tierra, su distribución, la instalación de las familias en sus lotes y el arraigo, entre otras cosas. Básicamente debe garantizar los derechos sociales referidos a oportunidades de acceso a la tierra y al desarrollo rural sostenible. Fue promulgado en el año 2002 por la Ley N° 1.863, como una primera condición, el soporte jurídico que permitirá al Estado paraguayo, en su segundo intento, consolidar una reforma agraria integral. El 15 de julio del

2004, el Poder Ejecutivo promulgó la Ley N° 2.419 de creación del Indert, siendo esta la segunda condición necesaria para establecer en la práctica los fines del reciente Estatuto Agrario.

A pesar de tan auspicioso inicio, quedan aspectos aún pendientes de ser encarados: el caso de los nuevos asentamientos, surgidos posteriores a la promulgación del Estatuto Agrario, y legitimar la figura del Indert como autoridad de aplicación de la ley promulgada; ambos son elementos aún por consolidar en el marco de una reforma agraria integral.

PRINCIPALES ENUNCIADOS DEL ESTATUTO AGRARIO

Nos referiremos solamente a tres artículos, que a nuestro entender constituyen herramientas valiosas cuya aplicación contribuirá de manera efectiva a un desarrollo rural sostenible, y a la ley del organismo de aplicación, el Indert, para analizar cómo éstos están siendo aplicados en la práctica y beneficiando realmente a las familias campesinas:

- el artículo 2 de la reforma agraria;
- el artículo 23 de los estudios previos;
- el artículo 25 de los sistemas de producción; y
- la Ley N° 2.419/04 del organismo de aplicación y sus objetivos.

Artículo 2 de la reforma agraria

“La reforma agraria y el desarrollo rural se definen en los términos y alcances establecidos en los artículos 109, 114, 115, 116 y concordantes con la Constitución Nacional.

“Esta reforma promoverá la adecuación de la estructura agraria, conducente al arraigo, al fortalecimiento y a la incorporación armónica de la agricultura familiar campesina al desarrollo nacional, para contribuir a superar la pobreza rural y sus consecuencias, a través de una estrategia general que integre productividad, sostenibilidad ambiental, participación y equidad distributiva.

“El desarrollo rural como producto de la reforma agraria comporta asimismo:

- “a) promover la creación y consolidación de asentamientos coloniales oficiales y privados a objeto de lograr una racional distribución de tierras agrícolas a los beneficiarios de esta ley que no la posean o la posean en cantidad insuficiente;

- "b) promover la igualdad de la mujer a la propiedad de la tierra, garantizando su arraigo a través del acceso al título de propiedad, al crédito y al apoyo técnico oportuno;
- "c) promover el aumento de la productividad agropecuaria para estimular el desarrollo agroindustrial, que permita mejorar las condiciones de vida del sector rural;
- "d) fomentar y estimular la participación del capital privado en los procesos de producción agropecuaria y en especial para la creación y el establecimiento de agroindustrias;
- "e) fomentar la organización de cooperativas de producción agropecuaria, forestal y agroindustrial u otras organizaciones similares de productores rurales que permitan canalizar el crédito, la asistencia técnica y comercialización de la producción;
- "f) promocionar ante las entidades especializadas en la generación y transferencia de tecnologías la asistencia técnica para los pequeños y medianos productores rurales;
- "g) promover acuerdos interinstitucionales para el mejoramiento de la infraestructura vial, de viviendas, de educación y de salud;
- "h) promover la reformulación del sistema impositivo sobre la tierra para la consecución de los propósitos previstos en esta ley;
- "i) promocionar los estudios técnicos que tiendan a definir los nuevos asentamientos de acuerdo a la capacidad de uso del suelo en las diferentes regiones del país"¹.

La promulgación del Estatuto Agrario fue un logro importante (aunque el documento incluye ciertos retrocesos) para las comunidades rurales, pues en el proceso de su elaboración se ha dado una activa participación y un fuerte cabildeo durante el etapa de discusión en ambas cámaras del Congreso de la Nación.

Así, el inciso "b" posibilita que al momento de establecerse una colonización puedan las mujeres acceder a la tierra, al crédito y al asesoramiento técnico oportuno en igualdad de condiciones que los hombres. Se abre la posibilidad de que las organizaciones de mujeres exijan y que los responsables del Indert consideren al momento de la distribución de la tierra en los nuevos asentamientos, establecer cuotas de discriminación positiva hacia las mujeres cabezas de familia.

El inciso "i" faculta al organismo de aplicación a realizar los estudios técnicos necesarios en las diversas regiones del país tendientes a desarrollar futuras zonas de colonización. Sin embargo, a la fecha el Indert no realiza los estudios técnicos acabados de la zona a ser colo-

¹ Brítez, Digno. "Estatuto Agrario comentado. Ley 1.963/02". Asunción, 2004.

nizada, con lo cual se constata la improvisación en razón de que lo urgente (las demandas de tierra) prime sobre lo prioritario.

Cuando el problema de tierra estalla, es difícil realizar de manera responsable un estudio técnico y se corre el riesgo de que sucedan casos como el de Antebi Cué, San Pedro del Paraná, y recientemente el de Casado, en los cuales no se realizaron los estudios técnicos, afectando así negativamente la viabilidad futura del asentamiento.

Otro de los aspectos o puntos centrales que el nuevo Indert debe asegurar es el acompañamiento técnico necesario para la consolidación y el despegue económico y social de las familias (los 10 primeros años). El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), responsable del acompañamiento técnico, no llega ni al 10% de las familias campesinas, a pesar de que cuenta con una estructura y recursos para ello, y el Indert es aún ineficiente en el acompañamiento técnico para la producción, el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y la creación de mini industrias. En esta situación las comunidades campesinas deben realizar un gran esfuerzo para construir las bases productivas mínimas para el arraigo de su familia.

Para el Indert un proyecto de asentamiento implica delimitar los terrenos, la apertura de caminos, algunas construcciones y energía eléctrica. La infraestructura en sí no asegura el desarrollo de la comunidad si ésta no está inserta en un plan de desarrollo integral. Así encontramos infraestructuras viales en el asentamiento 18 de Agosto, en el municipio de Edelira, en el cual la apertura de los caminos se da en casi todo el asentamiento siguiendo pendientes de hasta 60% y cercanas a nacientes de agua.

Como resultado, con las primeras lluvias se abrieron verdaderas cárcavas y los sedimentos colmataron las nacientes de agua, generando un impacto ambiental negativo (la colmatación de nacientes) y social (una parte del asentamiento quedó con los caminos intransitables).

Artículo 23. Estudios previos

“El organismo de aplicación por sí o por terceros especialistas, en el marco del artículo precedente, deberá realizar los estudios agroeconómicos, de plan de uso del suelo, de evaluación de impacto ambiental, con atención a criterios de conservación y manejo de cuencas hidrográficas, de modo a adecuar el diseño general de planeamiento físico del asentamiento a sus conclusiones, compatibilizando los aspectos económicos, productivos y sociales con los ambientales”.

El Indert ha cambiado de forma, pero no de fondo, pues sigue con sus peculiares prácticas burocráticas y carentes de una visión de desarro-

llo construido o compartido con las comunidades campesinas y sin claridad en cuanto a los alcances de su nueva figura.

El Indert ahora –al disponer de una herramienta jurídica (Estatuto Agrario)– incumple disposiciones legales vigentes desde el año 1993, como la Ley N° 294/93 que establece la obligatoriedad de una evaluación de impacto ambiental de toda actividad que pueda generar un impacto al ambiente².

La Ley N° 294/93, si bien plantea una preocupación ambiental, establece un análisis técnico de las condiciones de suelo, agua, bosque, biodiversidad de la región (fauna, flora), lo cual apunta fundamentalmente a posicionar el nuevo asentamiento y a las personas según las características propias del ecosistema.

El ordenamiento del territorio según las características del suelo permitirá que todas las familias dispongan de una superficie de tierra con las mismas características, pues se da el caso que unas familias disponen de una finca totalmente plana y otras están sobre suelos accidentados. Ubicar a las familias sobre un terreno teniendo en cuenta las potencialidades de uso de los recursos y sobre la base de un uso racional representa un factor de arraigo fundamental.

En algunos asentamientos campesinos de la zona de San Pedro la evaluación de impacto se realizó años después del asentamiento de las comunidades, con lo cual los recursos naturales fueron mal utilizados, producto de la ausencia de un plan de uso del suelo, del agua, de los recursos forestales y de un apoyo al período de carestía (en la primera etapa del asentamiento).

Por otra parte, es común ver colonizaciones promovidas por el Indert donde se destinan para áreas de cultivo zonas de protección de cuencas hídricas nacientes. Como también casos de grandes superficies, 5.000 a 10.000 has., en las que no están consideradas ni siquiera mínimas áreas tendientes a la conservación de la fauna y la flora del lugar.

Al parecer, al Indert aún no le es claro que es responsable de los proyectos de asentamientos, en cuyo caso la Ley N° 294/93 establece que el responsable del proyecto deberá elaborar un estudio de impacto ambiental. Aunque el Indert contrate a terceros para dicho trabajo, sigue siendo responsable del cumplimiento o no del estudio de impacto ambiental.

² Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA). “Legislación ambiental concordada”. Asunción, 2003.

Artículo 25. Sistemas de producción

“En los asentamientos agrícolas se considera prioritario el arraigo de las familias campesinas, por lo que se promoverá y orientará la implantación de sistemas productivos que contemplen los siguientes aspectos, entre otros, buscando la sustentabilidad de los mismos:

- “1) la recuperación, manejo y conservación del suelo, que deberá ser promocionado y practicado en todos los asentamientos, y que es la base fundamental de la sostenibilidad productiva;
- “2) el estímulo al desarrollo de sistemas diversificados de la producción para el consumo familiar, con el objetivo de lograr la seguridad alimentaria de la misma;
- “3) estimular la producción para el mercado, bajo sistemas de producción que contemplen la utilización de tecnologías económicamente viables, socialmente justas, culturalmente aceptables y ecológicamente sanas. Estimular el desarrollo de prácticas de producción que incorporen enfoques como la agroforestería, los sistemas agro-silvo-pastoriles, sistemas de labranza mínima, policultivos, entre otros, dependiendo de la ecorregión;
- “4) incentivar prácticas productivas para la utilización adecuada y la preservación de los recursos hídricos y acuíferos, la prohibición de la quema, mantener la cobertura vegetal por medio del laboreo del suelo, y eliminar la contaminación del suelo, el agua, el aire y envenenamiento de las personas con el uso de agroquímicos;
- “5) impulsar y estimular el desarrollo y la utilización de tecnologías limpias y sanas para el medio ambiente y las personas, y proteger e incentivar el fortalecimiento del patrimonio constituido por el germoplasma nativo;
- “6) estimular la instalación y desarrollo de sistemas productivos de transformación y procesamiento de la materia prima de las fincas campesinas, familiares, asociativas o mixtas, a fin de disponer de alimentos transformados de calidad alimentaria;
- “7) incentivar localmente las acciones tendientes a la búsqueda de mercados y a la comercialización justa de la producción campesina, incentivando la comercialización asociativa;
- “8) estimular el fortalecimiento organizativo en los asentamientos campesinos; y
- “9) promover el otorgamiento de créditos agropecuarios a bajo costo y sin intermediarios”.

El artículo 25 genera oportunidades para que las familias rurales puedan implementar una propuesta productiva alternativa que permita

desarrollar un modelo de producción y utilización de tecnologías más acordes a sus condiciones sociales, económicas y culturales. Sin embargo, la producción orgánica, ecológica, silvo-pastoril y otras formas de producción limpias no representan justamente la política más promovida por las instituciones responsables del acompañamiento técnico a comunidades rurales. En ese marco, antes que salvaguardar el derecho consagrado a través del Estatuto Agrario, el Indert hasta la fecha no promueve este tipo de producción ni tampoco implementa medidas para defender los derechos de las familias campesinas violentadas por las prácticas agrícolas utilizadas por los grandes productores, que emplean masivamente potentes pesticidas en sus cultivos.

Es más, el uso de potentes pesticidas significó que comunidades enteras desaparezcan de los asentamientos promovidos por la reforma, pues en ellos, a más de los graves inconvenientes que enfrentaban las familias, se les sumaba la contaminación de su ambiente, su familia y de su propia producción para el auto sustento. Si el Indert pretende que en los nuevos asentamientos se impulsen propuestas productivas alternativas, deberá articular esfuerzos para que otros productores que implementan modelos productivos diferentes no pongan en riesgo los modelos de producción campesinos en los asentamientos de la reforma agraria.

LEY N° 2.419/04 "QUE CREA EL INDERT"

Las funciones del Indert

"Entre las funciones del Indert se destaca el formular, normar e implementar la política de colonización agraria del Estado, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el gobierno nacional en la materia. La aplicación del Estatuto Agrario y demás leyes agrarias vigentes dentro de su competencia, según el Artículo 8 de la Ley N° 2.419/04.

"Coordinará con la Secretaria del Ambiente (SEAM) la aplicación de los programas operativos en materia ambiental en los asentamientos, colonias y áreas del instituto, pudiendo llevar a cabo la evaluación de impacto ambiental, según el artículo 9 de la Ley N° 2.419/04".

"Artículo 7. Políticas institucionales básicas.

"La realización de los objetivos del instituto comporta el desarrollo de las siguientes líneas básicas de política institucional:

- "(...) b) promover y apoyar la capacitación y organización de las familias asentadas, de modo a fortalecer la autogestión y la cogestión en el proceso de desarrollo;

- "c) promover y apoyar la reestructuración productiva de las explotaciones, orientándolas a la consecución de la seguridad alimentaria y, asimismo, a las exigencias, opciones y restricciones que presentan los mercados;
- "d) promover el acceso a la tierra para el sector campesino fortaleciendo las organizaciones asociativas de producción;
- "e) promover, apoyar y estimular la creación de organizaciones de productores y productoras rurales e incrementar sus capacidades como agentes económicos y como actores sociales en función a los requerimientos del sector, de modo a crear condiciones efectivas para el acceso a los servicios institucionales de promoción y desarrollo, así como su integración efectiva a los sistemas públicos y privados de decisiones;
- "f) promover una cultura productiva que incorpore, en consecuencia con las normas ambientales vigentes y políticas establecidas, condiciones de uso racional de los recursos naturales para el logro de la efectiva sostenibilidad;
- "g) promover y apoyar la diversificación del ingreso familiar campesino propiciando otras actividades productivas practicadas por el núcleo familiar; y
- "h) crear y coordinar la instalación de infraestructura básica de asentamiento y arraigo, de conformidad a los objetivos de la presente ley".

El Indert debe adelantarse y generar solución a los hechos concretos que se dan en las comunidades rurales y debe ser capaz de enfrentar los nuevos escenarios que son producto de las demandas emergentes de los grupos campesinos. En el caso de arroyo Claro del Sur, en Itapúa, el propio ex Instituto de Bienestar Rural (IBR, actual Indert) acompañó al asentamiento campesino construyendo escuelas y caminos, pero cometió el error de hacerlo en tierras pertenecientes a comunidades indígenas. Mezquindades políticas del momento hicieron que se diera tierra a costa de violentar los derechos ancestrales sobre la misma de parte de comunidades indígenas.

El IBR dejó que el conflicto persistiera y no planteó ni generó un proyecto de reubicación o arreglo del grave error cometido, y recién a mediados del 2005 y como producto de medidas precautelares promovidas por las comunidades indígenas, las familias campesinas abandonaron la zona luego de asegurarse su reubicación.

En el proceso de reubicación, las familias campesinas fueron instaladas en la zona de San Pedro del Paraná, en una región abnegadiza, con características del suelo muy por debajo de lo que se requiere para el arraigo de las familias, al no disponerse de condiciones bási-

cas mínimas: agua, puestos escolares, caminos, etc. El Indert tuvo casi 10 años para preparar la zona para reubicar a los campesinos de arroyo Claro, pero no lo hizo: esperó hasta el último momento y arrojó a su suerte a cientos de familias campesinas que durante más de 10 años estuvieron en condiciones precarias en arroyo Claro, para pasar a vivir en condiciones aún más precarias en San Pedro del Paraná.

Las acciones a emprender para la vigencia de estos derechos y el cumplimiento de los organismos gubernamentales de sus obligaciones y responsabilidades

En la reforma agraria para el Estado (lucha por la tierra para las organizaciones campesinas), en la mayoría de los casos el IBR no ha entregado de *motu proprio* las tierras para los asentamientos, por lo que varios de éstos se han instalado en suelos de buena calidad agrícola, dado que las organizaciones tenían posibilidad de exigir los lugares en donde asentarse.

En los últimos años, sin embargo, y como consecuencia de la creciente presión, el IBR y el Indert –vía compra de tierras o tras largas negociaciones, muchas veces no exentas de represiones– distribuyó tierras que en realidad no son aptas para la agricultura. Pedregales, lugares con mucha pendiente, zonas sin caminos, etc.

Sin embargo, si se pretende lograr un desarrollo sustentable, es necesario asegurar que las tierras entregadas a las familias campesinas sean aptas para desarrollar las actividades agrícolas, ganaderas o los fines para los cuales es entregado, sobre todo en los departamentos donde las condiciones de la tierra son diferentes, como Concepción, San Pedro, Misiones e Itapúa.

Por otra parte, es necesario garantizar que las tierras entregadas a las familias campesinas se mantengan en su posesión, en contraposición a la situación donde como consecuencia de la demanda de tierra generada por la expansión de la soja, extensas superficies de tierra destinadas originalmente a la reforma agraria pasan a manos de extranjeros, la mayoría de los cuales incluso no pueden detentar tierras por su condición de ilegalidad.

LA HISTORIA DE LOS 10 AÑOS Y LOS GRANDES AVANCES

El año 1996 se caracterizó por la agudización de la lucha por la tierra en el país y el surgir o resurgir de una clase política que bajo el paraguas de la democracia ha instrumentado políticas que llevaron a la desintegración de las organizaciones sociales, con el agravante de una serie de desalojos violentos, asesinatos de dirigentes campesi-

nos, torturas, encarcelaciones, utilizando incluso el ataque ideológico para frenar y justificar sus atropellos.

Por otro lado, en la misma época se reflató la idea de un Estatuto Agrario que solucione los problemas rurales de fondo, con las modificaciones necesarias en las instituciones encargadas de establecer la política agraria del país. El Estatuto Agrario–con luces y sombras– fue promulgado, el IBR sufrió “modificaciones” y surgió el Indert, en teoría con atribuciones y mayor poder de decisión en la “política agraria” del país.

No establecemos un análisis de principio a fin, pero basta contrastar el inicio del '96 y el 2004, a partir de lo cual podemos decir que se han dado “importantes avances”. Las organizaciones campesinas van fortaleciendo su estructura y práctica organizativa, con estrategias claras y prioridades visibles. En contraposición, los organismos públicos encargados de atender sus demandas no responden con la celeridad, eficiencia, justicia y equidad, como debiera ser.

La promulgación del Estatuto Agrario y la creación del Indert podrían ser consideradas como los avances más significativos si enfocamos desde el punto de vista de que era necesario disponer de un Estatuto Agrario y una institucionalidad acorde a los tiempos actuales. Las dos condiciones antes mencionadas se han cumplido con limitaciones – en eso estamos de acuerdo–, pero por otra parte esto abre importantes ventanas, generando condiciones propicias que pueden ser potencializadas en pos de un desarrollo rural sostenible.

Es de fundamental importancia centrar esfuerzos en buscar que se cumplan aquellos preceptos claramente favorables a un desarrollo campesino. Centrando energías en aquello que el Estatuto Agrario no incorpora o lo hace de manera ambigua en nada contribuirá a mejorar las condiciones del cumplimiento de los derechos de miles de familias campesinas y otras tantas que esperan acceder a un pedazo de tierra. Si por lo menos se cumpliesen algunos de los enunciados del Estatuto Agrario, implicaría un gran avance.

RECOMENDACIONES

- Urge la reglamentación del Estatuto Agrario.
- Para un desarrollo rural sostenible se deberá establecer las unidades básicas familiares para cada uno de los departamentos.
- Es perentorio que el Indert establezca de manera clara la política de desarrollo a implementar en los nuevos asentamientos.

- El Indert debe elaborar y presentar como responsable de los proyectos de asentamientos los estudios de evaluación de impacto ambiental, según lo establece la Ley N° 294/93, como una condición previa a la parcelación de tierras y ubicación de las familias; caso contrario está violando leyes ambientales vigentes.
- Los proyectos de asentamientos del Indert deben incorporar los soportes técnicos que se dispondrá y se aplicarán para posibilitar el arraigo y el despegue de las familias campesinas.
- Se deberá conocer de parte del Indert de un plan y cronograma de entregas de tierra a mediano, corto y largo plazo, a fin de garantizar el acceso a la tierra a aquellos que no la posean.
- Es necesario establecer un programa de difusión del nuevo Estatuto Agrario, ya que es poco conocido en general, y solo a nivel de la dirigencia campesina.